

CONSTRUCCIÓN METODOLOGICA PARA UNA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES^[1]

Arq. María Sánchez Arrabal,
Lic. Julieta Frediani,
Arq. Fernando Tauber
Universidad Nacional de La Plata
msanchezarrabal@yahoo.com.ar
ifrediani@yahoo.com

Resumen

El estudio acerca de la regionalización en la Provincia de Buenos Aires pone de manifiesto la diversidad de criterios desarrollados al respecto, como así también la existencia de un fuerte interés académico sobre el tema y de los gobiernos por implementar procesos de regionalización en la Provincia. Sin embargo, no ha prevalecido un criterio integral que incluya la multiplicidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional, existiendo diversos criterios sectoriales a la hora de constituir regiones en la provincia.

La definición de los límites de la región resulta compleja y problemática cuando los fines perseguidos plantean contradicciones, tales como: satisfacer necesidades de eficacia económica, coherencia administrativa, democratizar el sistema de toma de decisiones, etc.

En este marco, el objetivo del trabajo consiste proponer un nuevo modelo de regionalización para la Provincia de Buenos Aires, sustentado en una visión integral y sistémica del desarrollo según la cual el despliegue de las potencialidades económicas de la región se realice en forma indisociable con su desarrollo político y cultural. La metodología del modelo propuesto apunta a crear las bases de una regionalización que responda a las nuevas necesidades, a partir de la consideración que la creación de las regiones no asume respuestas similares y que los contenidos de las mismas tienen una definición constructiva que surge de la interacción de los actores políticos y actores de la sociedad civil con la consiguiente canalización institucional y definición normativa.

1. Introducción

Al abordar el presente tema surge como una de las primeras cuestiones a considerar la definición de lo que se entiende por regionalización. Asimismo, se presenta el problema de cómo definir los límites de la región cuando los fines perseguidos plantean contradicciones, tales como: satisfacer necesidades de eficacia económica, coherencia administrativa, justicia social y democratizar el sistema de toma de decisiones.

En relación a la noción de regionalización, la misma debe entenderse como un instrumento para implementar nuevas formas de gestión de la relación entre lo local y lo provincial, de modo que ésta responda a sus necesidades y resuelva sus mayores dificultades y debilidades. El proceso de regionalización debe orientarse a descubrir el valor de las micro y macro regiones, que trascienden al municipio y están definidas por problemas, características y objetivos comunes, interpretando su valor dinámico y dinamizador, y potenciando la voluntad asociativa de los municipios de la provincia, pero transformándola en un proceso armónico, racional y sistémico, basado en las autonomías locales (Tauber, 2007). A tal fin, resulta necesario institucionalizar y reglamentar con pautas claras, una instancia política y administrativa intermedia entre el gobierno provincial y los municipios.

Según Sabsay (2002), las extensiones territoriales y humanas que son denominadas regiones, nos advierten sobre la diversidad de dimensiones geográficas e institucionales que son consideradas como tales. Los criterios para la conformación de regiones son múltiples, pudiéndose mencionar la utilización de patrones geográficos, sociales, político-administrativos, productivos, etc. En este sentido, puede decirse que prácticamente todos los criterios han sido usados para la determinación de entidades regionales.

Un punto de acuerdo entre los especialistas del tema reside en que la regionalización varía en función de los objetivos que cada disciplina y/o modelo de decisión se proponen (Ruby Hernández, 1996). Se advierte así la existencia de una pluralidad de criterios, los que se hallan en función del análisis económico, social, político-institucional, físico, climático, etc. Asimismo, para tipos de regionalización -por ejemplo, los de carácter económico - productivos, los criterios varían en función de estructuras teóricas alternativas. La finalidad operacional implicada en el concepto de delimitación regional depende críticamente del conjunto de recursos teóricos y técnicos que fundamentan el análisis. Una primera diferenciación de la diversidad de regiones, que da cuenta de los avances alcanzados por las diferentes disciplinas, puede sintetizarse en las siguientes categorías:

1. Geográficas. Esta noción surgió de la geografía y se define por sus componentes naturales que combinados le aportan uniformidad e individualidad: formas de relieve, clima y vegetación. La escuela francesa de geografía de Vidal Le Blanche definió la región como un complejo de fenómenos naturales y humanos que se retroalimentan, transforman y condicionan la organización social, como un espacio que se presenta homogéneo hacia fuera de sus límites, pero heterogéneo hacia adentro por la combinación sistémica de los componentes físicos.

2. Sociales. La región social se considera abarcativa e integradora de dimensiones de índole diversa, tales como social, económica, cultural, política, etc. En el presente trabajo se ha considerado a la noción de región social como complementaria de la denominada región funcional. Esta última definida por Tauber como aquella en donde los factores y elementos que constituyen el área y la interconexión entre ellos está sustentada en las funciones y roles que desarrolla la o las ciudades. La unidad se la confieren los flujos, ya sean comerciales o de servicios, que se establecen entre la ciudad y su entorno de influencia.

3. Político-administrativas. Esta clasificación se basa en la delimitación de los territorios en unidades políticas producto del proceso histórico, cuyos elementos y factores que regulan un desarrollo (economía, lengua, cultura, guerras) interrelacionados estrechamente dieron lugar a la configuración de los países. Las diferentes formas de ocupación del territorio de un país, llevaron a la configuración de otras unidades político-administrativas que formaron las provincias o Estados según el tipo de organización política. A partir de los años '60 la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL) impulsó la organización regional en todos los países, considerando que de esta manera sería posible lograr un mayor equilibrio económico y social. En nuestro país, se definieron seis regiones - NEA, NOA, Centro, Cuyo, Pampeana y Patagónica- cuyas denominaciones aún hoy están vigentes, pero que en la práctica nunca pudieron concretarse.

4. Económico-productivas. Estas regiones se definen a partir de la existencia de interrelaciones económicas. Los factores económicos determinan así la configuración del espacio. Se pueden dividir en tres subtipos: homogéneas - caracterizadas por la uniformidad en sus caracteres económicos-, polarizadas -aquellas equivalentes a las regiones nodales- y finalmente las regiones dispersas. Asimismo, dentro de la concepción económica se establece también la categoría de región-plan como una delimitación realizada para la acción y planificación programadas.

A partir de lo anteriormente señalado, y frente a una Provincia que presenta las más variadas realidades geográficas, ambientales, sociales y económicas, resulta necesario conocer con precisión estas diferentes situaciones para gestionar adecuadamente un proceso de crecimiento, comprender la lógica dinámica de sus regiones y contar con elementos concretos para identificar las prioridades en una estrategia de desarrollo.

2. Antecedentes Conceptuales y Metodológicos en la Materia

Regiones Geográficas. La considerable extensión de nuestro territorio se manifiesta en una gran diversidad climática y de relieve, que determina distintas formas de vida vegetal y animal, así como un particular asentamiento humano y de actividades que se relacionan directamente con el basamento físico sobre el que se realizan. La variedad en los rasgos del relieve y del clima sirven de fundamento a la división regional en la que se procura individualizar un espacio territorial en el que la homogeneidad física y la cohesión interna en la actividad humana determinen una unidad funcional distintiva. En la búsqueda de esta individualidad y ateniéndose a los factores físicos, se han determinado grandes regiones geográficas y subregiones dentro de las mismas con caracteres propios, que varían según los factores considerados. La enumeración y delimitación de las regiones geográficas es en sí una operación relativamente teórica, existiendo en la mayoría de los casos cierto margen de imprecisión, en especial en lo referente a los límites interregionales que generalmente no pueden fijarse con exactitud en el terreno. Existen diversas regionalizaciones geográficas para la Provincia de Buenos Aires propuestas por especialistas en la materia, a saber: regionalización según criterios de la geología y topografía territorial, regionalización según criterios biogeográficos, regionalización según criterios hidrográficos, regionalización bioclimática y regionalización según criterios climáticos.

Regiones Sociales. En relación al concepto de *región social*, puede señalarse que el mismo hace referencia a una región conformada a partir de la combinación e integración de diversas dimensiones, políticas e instrumentos de índole social, económica, cultural, política, etc. Constituye así la noción de región más amplia y completa. En relación a los antecedentes de regionalización social para la Provincia de Buenos Aires, si bien no se han encontrado modelos de regionalización que respondan plenamente a la definición anteriormente señalada, verificándose así la ausencia y debilidad en la utilización de estos criterios en los trabajos de regionalización a nivel provincial, hemos decidido incluir en este apartado los trabajos de la Secretaría de Planificación del Desarrollo - SEPLADE - (1979) y el realizado por el Grupo Económico del Banco de la Provincia (1996) por ser los únicos trabajos en la materia que incluyen, al menos como criterios conceptuales, dimensiones económicas, sociales y culturales. Es dable destacar que la regionalización llevada a cabo por la SEPLADE responde asimismo a la definición de *región funcional*, en donde los factores y elementos que constituyen el área y la interconexión entre ellos está sustentada en las funciones y roles que desarrolla la o las ciudades. La unidad se la confieren los flujos, ya sean comerciales o de servicios, que se establecen entre la ciudad y su entorno de influencia. Cuando el conjunto de elementos constitutivos -económicos, culturales o administrativos- se concentran, se establece lo que F. Perroux (1950) ha denominado región nodal. En este sentido, consideramos que los criterios sociales y funcionales utilizados en la regionalización no son opuestos o contradictorios sino por el contrario, complementarios. Como antecedentes de regiones sociales en la provincia cabe destacar a la Regionalización de la Secretaría de Planificación del Desarrollo (SEPLADE, 1979) y a la Regionalización Macroeconómica y Social para la Provincia de Buenos Aires (1996).

Regiones Político- Administrativas. La región político-administrativa se diferencia de la región propiamente dicha por su origen artificial y centralista de la ley, que no siempre atiende al modo de ser de las agrupaciones naturales, sino que precede con criterio utilitario y puramente convencional. Asimismo se distingue por la extensión territorial, que por lo regular y salvo excepciones suele ser menor que la región, como así también por su mayor uniformidad, pues al deber su origen a la ley del Estado y no a la naturaleza y a la historia, no refleja en sí la variedad que la naturaleza y la historia da a sus obras, sino la igualdad con que la ley positiva caracteriza las suyas. Finalmente, la región político-administrativa se caracteriza por una menor complejidad de funciones, en relación a la región propiamente dicha, puesto que la región es una sociedad política, aunque no soberana. A continuación, y de las diversas regionalizaciones político-administrativas realizadas para la Provincia de Buenos Aires por especialistas en la materia, se presentan dos regionalizaciones que revisten importancia como antecedentes en la materia: la Regionalización del Plan Trienal 1989-1991 y la Regionalización del Plan Trienal 1997-1999. Para definir las regiones del Plan Trienal se analizaron sus características productivas y ventajas comparativas; su estructura poblacional y urbano-rural; sus condiciones políticas, económicas y sociales; su nivel de desarrollo humano y la capacidad de autofinanciamiento de sus municipios. El Plan efectúa una regionalización dinámica que tiene en cuenta problemáticas comunes y permite tener medidas objetivas y racionales, para la asignación de recursos con un criterio de equilibrio regional. La regionalización planteada contribuye a la organización de las actividades económicas y sociales y al desarrollo de un sistema más eficiente de decisiones públicas y privadas. El objetivo del ordenamiento territorial y de la planificación que subyace al Plan Trienal es el de corregir desequilibrios, tanto a nivel espacial como social o económico. Con independencia de las escalas espaciales, funcionales y/o físicas, los temas a abordar en el tratamiento de los intereses comunes a un territorio vinculado geográficamente, ambiental, social, cultural, histórica y políticamente, se han universalizado al presentar las conglomeraciones urbanas los mismos síntomas de desestructuración y deterioro frente a la creciente mundialización de la economía. Aspectos tales como la profundización en la búsqueda de la cohesión social y económica (acompañada por una nueva política de cohesión territorial), la cooperación para concebir y gestionar mejor la colaboración entre diferentes jurisdicciones y administraciones y la complementariedad para que las acciones intergubernamentales puedan ir más allá de las puramente locales e incluso regionales, concurren al tratamiento de los temas que podríamos calificar hoy como comunes a todos los territorios urbanizados,

con mayor o menor grado de incidencia. Entre ellos, el desarrollo equilibrado urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de la oferta de infraestructuras y servicios, el intercambio cultural, el conocimiento mutuo, la administración y gestión responsables de los recursos naturales, el incentivo a las actividades científicas y tecnológicas como insumos de los procesos de innovación social y productiva, la articulación de los procedimientos técnico-jurídicos del planeamiento territorial y la coordinación entre las políticas, económicas y sociales, con especial incidencia en el espacio urbano y/o regional.

Regiones Económico - Productivas. La noción de región económico-productiva se vincula con las causas que determinan el progreso o el estancamiento de las regiones. Se parte de la idea de que la superficie terrestre está diferenciada en función de la dotación de recursos naturales, lo cual da lugar a una división territorial del trabajo como consecuencia de que cada área se especializa en la producción de aquellos bienes que sus recursos permite. Se enfatiza en el hecho de que ninguna región es autosuficiente, por lo que el intercambio y el comercio entre regiones, representará la condición necesaria para su existencia. El crecimiento de una región dependerá así de su capacidad productiva en general y de sus posibilidades de exportación en particular (Palacios, Juan J., 1993). En este sentido, la región habrá de comportarse como un todo homogéneo y coherente cuya identidad estará determinada por sus actividades económicas para la exportación; es decir, por su base económica. A partir de estos razonamientos, se propone una redefinición del concepto de región, señalando que el elemento unificador que da cohesión a una región más allá y por encima de sus regularidades geográficas, es su desarrollo alrededor de una base económica común. Esta circunstancia es la que hace que las fortunas y voluntades de los habitantes del área, se unan en esfuerzos políticos comunes y la economía regional se integre bajo objetivos comunes de desarrollo (Palacios, J., 1993).

En relación a los antecedentes de regionalizaciones económico-productivas para la Provincia de Buenos Aires, cabe destacar el Modelo de Desarrollo Regional con Base exportadora elaborado por Sergio Bugallo y el Modelo de los Consorcios Productivos. El Modelo de los Consorcios Productivos ha sido abordado desde la perspectiva de múltiples campos disciplinarios por una diversidad de autores[2].

La formación de corredores y consorcios productivos intermunicipales ha intentado dar respuesta a las demandas de las comunidades locales mediante la asociación de municipios que se agrupan para promover el desarrollo regional e impulsar proyectos productivos atendiendo necesidades comunes (Elgue y Haddad, 2005).

Los denominados corredores productivos, constituyen una regionalización *ad hoc*, efectuada por el Ministerio de la Producción y el Empleo, a través de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería (Elgue y Haddad, 2005). En ellos, se toma en consideración la utilización de criterios de homogeneidad y complementación productiva, dando como resultado la delimitación de zonas de crecimiento común, que aparecen como un contexto favorable para la expresión de actividades conjuntas, vinculadas a la similitud socio-económica, con o sin proximidad geográfica. El concepto de corredor hace hincapié en los flujos de circulación e intercambio. En cambio, los consorcios productivos surgen como un nuevo espacio institucional de la mano de los propios actores territoriales, con la adopción de un rol promocional más que de planificación, con el propósito de identificar proyectos concretos, concertando los aportes de los diferentes niveles del Estado y del sector privado.

3. Identificación de Instrumentos Normativos

En el presente apartado se indican aquellos instrumentos normativos que con independencia de la materia específica que tengan vinculación y den sustento a los criterios de regionalización vigentes en la Provincia de Buenos Aires. Los diversos agrupamientos municipales, conforman jurisdicciones administrativas en las que distintos organismos del estado provincial ejercen sus competencias, misiones y funciones. Muchas de ellos, por ejemplo en materia de salud y educación se denominan regiones; también se definen como zonas para los caso de vialidad o rentas, departamentos en materia judicial, y comité de cuencas en relación al recurso hídrico, o secciones (electorales) en términos políticos. Más allá de la denominación, se evidencian diferentes delimitaciones para las distintas materias. Por otra parte, no todas las áreas de gobierno provincial definen algún tipo de figura jurisdiccional supramunicipal, o de coordinación regional dentro de las estructuras de los ministerios Provinciales.

En los últimos años no se ha innovado sobre las jurisdicciones supramunicipales, más allá de resoluciones, que impliquen alguna modificación parcial, en aspectos de coordinación, no abordándose como eje central una revisión de los límites de dichas jurisdicciones y una reformulación de los criterios de regionalización.

Es importante destacar que las leyes de creación de alguna regiones administrativas datan de hace mas de veinte años. Ello, preliminarmente, habla a las claras, sobre la ausencia de definición de una única estructura que sustente el escenario regional en la Provincia de Buenos Aires y da cuenta de un cierto déficit de gestión debido a la carencia de política públicas determinantes, que promuevan el diseño y la formulación de planes regionales, así como la implementación de programas y proyectos de escala regional. Ello se traduce en una debilidad estructural del sistema político-administrativo, máxime cuando deben abordarse problemas comunes a varios municipios; y repercute en acciones disfuncionales, superposición o subutilización de sinergias, desaprovechamiento de economías de escala, desequilibrios y asimetrías. Se observa entonces una desarticulación espacial, producto de la decisión e implementación de políticas públicas tendientes a garantizar la promoción del desarrollo territorial y el bienestar colectivo.

Desde el ámbito gubernamental provincial, poco se ha profundizado en las debilidades y fortalezas que presentan los procesos de integración intermunicipal derivados de sus respectivas dimensiones jurídicas, políticas, sociales, culturales económicas y territoriales, que contribuyan a la definición de una estructura regional.

La dimensión local resulta una pieza clave y definitoria para el desarrollo económico y territorial, dinamizado por las capacidades de los actores locales. En un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una región, en la que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad y competitividad en los mercados; otra sociocultural, en la que el sistema de relaciones económicas y sociales sirven de base al proceso de desarrollo; y otra, política-administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción y al desarrollo sostenible (Vázquez Barquero; 2000).

Por otra parte, se evidencia un cierto nivel de disociación entre la realidad de la gestión del Poder Ejecutivo Provincial, y los conceptos de los fundamentos de las leyes vinculadas a la materia. La reforma de la Constitución Nacional del año 1994, introduce diversos conceptos superadores a la hora de abordar la problemática regional a partir de agrupamientos o asociatividad intermunicipal:

Reconoce la autonomía del gobierno municipal y del municipio como estado; así el Art.123, ampliatorio del Art.5, cuando determina que las constituciones provinciales deben asegurar la autonomía municipal.

Entiende la región como jurisdicción administrativa sin el alcance de un nivel gubernamental propio, delegando a las provincias la potestad de creación de las mismas a los fines de propender al desarrollo económico y social. Dispone sobre mecanismos crediticios admisibles y el alcance de los convenios que está facultada a celebrar (Art.124).

En este marco, al establecer una relación directa entre región, desarrollo y gestión, permite suponer que la regionalización, en tanto organización y división territorial en regiones, debiera concebirse como motor de desarrollo endógeno, concepto clave a la hora de identificar componentes, dimensiones y variables que contribuyan al modelo de una estructura articulada de regionalización provincial. En contrapartida, la reforma de la Constitución Bonaerense producida en el mismo año que la homónima a nivel nacional ha mantenido el régimen municipal que data de 1934, y que concibe al municipio como poder delegado del Gobierno Provincial. Ello importa una manifiesta inadecuación al mandato del Art. 123 de la Carta Magna. Los municipios de la provincia de Buenos Aires son regulados por el Decreto-Ley N° 6769/58, Ley Orgánica de Municipalidades.

En el ámbito del Ministerio de Gobierno, se propició la modificación de la actual *Ley Orgánica Municipal* en virtud de la necesidad de contar con un instrumento legal que sustente y permita un efectivo cambio en el rol que en adelante deberán tener los Municipios a efectos de asumir un protagonismo central en la mejora de la calidad de vida de los habitantes bonaerenses. Es evidente, entonces, que el sistema municipal adoptado repercute directamente en el modelo regional que se impulse, en tanto el actor gubernamental primario y de neta base territorial es el municipio; en consecuencia, resulta clave el rol que se le faculte asumir y las competencias que le sean asignadas y los recursos que pueda gestionar, a los fines de conformar modalidades asociativas diversas, que conformen regiones viables.

4. Propuesta de un nuevo Modelo de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires

La metodología propuesta para la construcción del modelo, permite definir un esquema regional de la Provincia, a través de tres etapas o momentos de un proceso continuo. Cada uno de ellos se operacionaliza en forma diferenciada, permitiendo así la evaluación, verificación y reelaboración del modelo; como así también la articulación teórico - empírica, en el entendimiento que el modelo propuesto intenta la fusión de la teoría -premisas fundantes sobre las que se sustenta la propuesta- y la praxis -herramientas e instrumentos de gestión-.

A fin de dar sustento al modelo de regionalización propuesto, se plantean las siguientes hipótesis de trabajo:

Existen en la Provincia de Buenos Aires, múltiples contextos municipales que resultan asimilables, incompatibles y/o neutros entre sí, cuya individualización contribuye a identificar escenarios intermunicipales de diferente grado de coherencia territorial.

Existen escenarios intermunicipales fuertes y débiles, consolidados, en formación, en expansión y/o en estancamiento, cuya individualización contribuye a identificar asimetrías regionales en la Provincia de Buenos Aires.

La caracterización de escenarios intermunicipales fuertes y débiles, entendidos como espacios regionales, contribuyen a orientar la gestión gubernamental del estado provincial.

4.1. Premisas Fundantes

Integralidad. Las transformaciones acaecidas desde fin del Siglo XX en el contexto de la globalización, las nuevas tecnologías de la comunicación e información, sumado a las reformas estructurales ocurridas en nuestro país y en consecuencia su repercusión en el contexto provincial han generado una nueva configuración territorial cuya dinámica y constante tensión pivotea entre un único espacio de interrelación y la yuxtaposición de territorios singulares, que conforman regiones maleables. Ello importa una renovada valoración del territorio, donde sus capacidades -económico-productivas, socioculturales, político- institucionales- son determinantes en la dinámica de los procesos de desarrollo regional.

En este sentido, resulta inviable de pleno toda metodología que carezca de una visión integral y un enfoque multidimensional, y que priorice al territorio como atributo diferencial a la hora de definir regiones. Desde esta perspectiva, es posible reconocer nuevas formas de organización y articulación territorial a través de redes de cooperación y complementariedad, que conforman estructuras flexibles y dúctiles integrando diferentes unidades territoriales. Tal visión contribuye sin duda al incremento de la capacidad de afrontar la creciente complejidad de las agendas locales, la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y gestión del territorio, el fortalecimiento de los gobiernos locales y su capacidad de negociación frente a otros actores. Por otra parte, se puede señalar el acceso, utilización y transferencia tecnológica y de información, el acceso a financiamiento (supramunicipal e internacional) para programas de promoción del desarrollo, la consolidación de nuevos espacios y ámbitos territoriales, económicos, políticos, productivos, logísticos, culturales y la profundización de los procesos de planificación

estratégica, abordando las múltiples y diversas dimensiones de la integración territorial.

Territorialidad. Una primera aproximación a la noción de territorialidad supone considerar lo que entendemos como espacio geográfico. Al respecto, Milton Santos (1997) lo define como un conjunto indisociable de sistemas de objetos y sistemas de acciones. Ambos sistemas conforman un todo en el que cada parte garantiza la existencia de la otra.

El territorio entonces, se concibe como un híbrido producto de otros pares híbridos de base dialéctica: sistemas de objetos y sistemas de acciones, lo natural y lo artificial, tiempo y espacio, lo global y lo local, horizontalidad y verticalidad, razón y emoción, conflictos y solidaridad, competencia y cooperación, redes virtuales y redes reales, que en su conjunto permiten precisar, acotar y caracterizar un determinado territorio.

Así el territorio es escenario de las interacciones sociales y sujeto de desarrollo y constituye un espacio donde se juegan relaciones de poder, de gestión y de dominio de los actores territoriales (Estado, individuos, grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales). Toda relación social que ocurre en el territorio se expresa como territorialidad que incluye el sentido de pertenencia e identidad, la noción de ciudadanía y el ejercicio de la misma. En el espacio concurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

Gobierno, Gobernanza y Gobernabilidad. El concepto de gobierno, esta ligado a la noción de mandato, de ejercicio de la autoridad, en general con un rol del estado como actor hegemónico del sector público; así como el concepto de gobierno, se asocia directamente a la concepción del territorio, el de gobernanza, se asocia al de territorialidad. La noción de gobernanza en cambio alcanza a los comportamientos e interacción de los actores que intervienen en la construcción de la ciudad; la toma de decisiones colectivas supone la equilibrada inclusión de los actores afectados, a partir de mecanismos de negociación, que en pos de potenciar acuerdos y minimizar disensos, adopta modalidades de cooperación, concertación, complementariedad, signados por relaciones horizontales y verticales. Se fomenta entonces, la articulación del sector público y el sector privado y la inclusión de la comunidad toda en nuevas modalidades de expresión democrática, traducidas en modos innovadores de gestión, que contribuyan a la gobernabilidad.

Es en el Estado local, donde se plantea con más fuerza la dialéctica entre territorio y territorialidad, gobierno y gobernanza, democracia y legitimación, implicando una reestructuración de los gobiernos locales que se evidencia más fuertemente en las dos últimas décadas del siglo XX.

Participación Ciudadana. El ejercicio participativo de la ciudadanía toda es un indicador de legitimación de los procesos democráticos, en los que se sustentan las decisiones y estrategias tendientes a definir, de modo colectivo, el rumbo y los escenarios de desarrollo territorial. Demanda la existencia de espacios públicos de debate y negociación en los que se articule el pacto social entre los distintos actores políticos y económicos.

La efectiva participación ciudadana implica deberes y derechos de los ciudadanos, bajo el concepto de responsabilidad social compartida, ejercidos en esos nuevos espacios y ámbitos de negociación y debate, cuya construcción requiere de diversas estrategias conforme con la naturaleza de la coalición política de gobierno, a fin de explicitar los escenarios deseables y acordar los escenarios posibles. Los espacios participativos, y los locales en particular, constituyen un valor esencial del proceso democrático.

La planificación estratégica participativa, entendida ésta como un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de un territorio dado (ciudad, región, etc.), cobra relevancia en los últimos años y supone la construcción consensuada y colectiva del escenario de la ciudad y su inserción a nivel regional e internacional, que trasciende las estructuras institucionales y administrativas prefijadas.

Institucionalidad. Entendida como el nivel de desarrollo y consolidación del tejido institucional que pertenece a una región, tanto del sector público como del sector privado en un sentido amplio, pero también como la red de

instituciones regionales conformada por entes y organismos gubernamentales y no gubernamentales que, en lo específico, desde su accionar, contribuyen a viabilizar y dinamizar su desarrollo.

En ese contexto, la visión del desarrollo endógeno ha introducido como estrategia el desarrollo desde abajo, en el cual el espacio asume la connotación de territorio, es decir, de un factor estratégico para el desarrollo (Madoery, 1999), que supone una dinámica de interacciones entre aspectos culturales, actitud de solidaridad y cooperación y organización interinstitucional (público - privada). Todo ello hace a la capacidad de gestión que viabiliza la creación de mecanismos de aprovechamiento de fortalezas y oportunidades, y promueve la transformación del sistema productivo local a fin de posicionarse con mayor competitividad global. Es necesario construir teorías del cambio que permitan explicar cómo una región puede generar mecanismos de creación de riqueza a partir de sus recursos específicos. Ello necesariamente lleva a analizar el rol de los actores locales y del complejo de múltiples entidades que existen en una región.

Las relaciones intergubernamentales. Más allá de las divergentes opiniones, la región no constituye un nuevo nivel político de gobierno. El poder gubernamental se corresponde con el estado provincial (nivel subnacional), en tanto la región se orienta al desarrollo económico y social, en una especie de descentralización administrativa del poder político en un territorio determinado. En ese sentido, la gestión intergubernamental, inherente a la naturaleza de la región misma es, como expresa Pedro Frías, la modalidad en la que halla compatibilidad entre los distintos niveles gubernamentales y la dimensión territorial. Por ello esta gestión es un desafío, en particular en cuanto a las relaciones verticales, dado que la articulación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno resulta una materia pendiente.

La dimensión intermunicipal. En la actualidad se reconoce cada vez más fuertemente una alternativa de gestión de las políticas locales de desarrollo territorial, ampliando el horizonte y aprovechando el producto sinérgico que supone la dimensión intermunicipal o micro regional.

En el proceso complejo de reasignación de responsabilidades públicas, el gobierno local asume el desafío de lograr y sostener el desarrollo local, en un marco de fuertes condicionantes exógenos sobre los cuales no tienen el control. Los gobiernos locales van comprendiendo la necesidad de nuevas modalidades de coordinación interjurisdiccional desburocratizada y con gran capacidad de respuesta.

En ese contexto, el asociacionismo constituye una herramienta clave del fortalecimiento de las competencias e incremento de la capacidad de gestión de gobierno en particular a la escala micro regional, siendo diversas las formas en que se han concretado figuras asociativas como redes, consorcios, corredores productivos, comités de cuencas. Antecedentes de estas figuras se encuentran en las provincias de Córdoba, Chaco, Buenos Aires y Catamarca, que contribuyen y profundizan a la integración territorial, adoptando como punto de partida, el reconocimiento de la microregión como unidad sociocultural y económica-productiva en la que se priorizan las problemáticas e intereses comunes y el modelo de organización institucional y gestión público - privado. Estas modalidades hallan inserción en el marco jurídico de nuestro país, ya que hay constituciones provinciales que reconocen explícitamente la conformación de micro regiones.

En ese sentido, el asociacionismo municipal que apunta al fortalecimiento del gobierno local y eficiencia en gestión intermunicipal para el desarrollo territorial en tanto potestad de los gobiernos locales, puede de hecho y de derecho, constituir una alternativa de construcción sinérgica, y desde abajo hacia arriba, de las escalas micro, meso y macro regional.

4.2. Propuesta Metodológica

En este punto se explica la secuencia metodológica para abordar y desarrollar un nuevo modelo de regionalización, incluyendo la definición y alcance de cada una de las etapas y la definición de los procedimientos e instrumentos a utilizar.

Etapas. Se parte de la concepción de elaborar un mapa representativo (mapa de límites difusos) de un modelo preliminar de las posibles regiones de la Provincia en el entendimiento que tales regiones son flexibles y con límites maleables. En este sentido, podríamos definir la primera etapa como la representación cartográfica de un esquema conceptual de regionalización, que constituya un punto de partida para la concreción de la etapa siguiente.

Algunos aspectos relevantes a considerar de modo previo al desarrollo de esta etapa son: 1. La diversidad de realidades de los municipios bonaerenses en la microescala, 2. La clara y previa distinción en la mesoescala de la Región Metropolitana y el Interior Pampeano. 3. El reconocimiento de los grandes aglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires.

En esta instancia se plantea trabajar sobre un recorte de la realidad, que si bien prioriza la perspectiva multidimensional, permite introducir nuevas dimensiones de análisis que modifiquen el modelo. Se parte de la identificación y selección de dimensiones de análisis que se articulan y subyacen en las premisas fundantes. Asimismo, de los distintos antecedentes de regionalización consultados, se escogen y reformulan aquellos conceptos que resulten apropiados para la presente propuesta. Se definen finalmente tres dimensiones de análisis: físico-espacial, social y económica.

Para la construcción del mapa “de límites difusos”, en tanto representación del modelo preliminar y tentativo de regionalización de la Provincia, se parte de la definición de las dimensiones de análisis para elaborar una *matriz analítica - explicativa* en la que se desagregan y articulan las variables e indicadores de dichas dimensiones. Se establecerán también índices para la medición en valores absolutos y /o relativos para la medición cuanti-cualitativa de los mismos. Esta matriz será aplicada a todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de establecer comparaciones y reconocer comportamientos similares, a partir de la ponderación, priorización y selección de los indicadores e índices. Cabe señalar que es posible definir distintas regiones en la medida en que se incluya un mayor número de variables para cada dimensión de análisis, o bien cuanto más desagregación de indicadores se contemplen para las variables y se incremente la construcción de distintos índices.

Obtenida la matriz analítica – explicativa se construirá una *matriz valorativa* mediante la definición rangos que permitan agrupar los valores resultantes de la primera matriz en tres niveles o rangos (alto- medio- bajo), a fin de establecer un grado de complejidad mínimo en la búsqueda de armonizaciones y asimetrías. Se considera que este criterio permite una primera y amplia agrupación de contextos similares y disímiles de los municipios del Área Metropolitana y el Interior Pampeano. Asimismo puede suponerse que en tales agrupamientos podrán hallarse realidades territoriales locales que pueden definirse como “grises” o neutras. Esto se relaciona con la definición adoptada de límite, entendido éste como un borde difuso.

Los diferentes indicadores pueden tener correlato con más de una variable y se determinan bajo el parámetro de máxima pertinencia a partir de los criterios de representatividad y englobamiento, sin desconocer la asociación a otras variables. Idénticas consideraciones tienen lugar al establecer rangos que originarán la matriz valorativa.

En cuanto a los *instrumentos y procedimientos metodológicos*, corresponde en esta instancia una sucinta enumeración de los mismos, no taxativa ni excluyente de otras herramientas operativas alternativas. Entre ellos se proponen: el diseño y utilización de matrices analíticas y valorativas; la utilización de instrumentos de base tecnológica aplicados al conocimiento y entendimiento del territorio, tales como sistemas de información geográfica (SIG); la cartografía temática de la Provincia de Buenos Aires a nivel partido.

Los diferentes productos obtenidos de esta etapa son: la modelización de los distintos contextos intermunicipales por dimensión de análisis y por rango; la categorización de los diferentes contextos intermunicipales, a modo de regiones fuertes y débiles; la identificación de espacios de borde o de límites difusos; y finalmente, el mapa tentativo de límites difusos para la regionalización de la Provincia de Buenos Aires.

Etapas 2. Considerando que es necesario que el desarrollo regional vaya acompañado por una firme decisión en el tiempo, a través de una política de estado provincial y que la dinámica de cambios en el escenario regional requiere de regiones flexibles en función de sus fortalezas y debilidades, las regiones deberían ser conformadas desde una agenda política común que permita el logro y profundización de acuerdos tendientes a optimizar recursos y hacer eficiente la gestión. Esto debe entenderse como una cuestión de estado que requiere cada vez una mayor concientización de la dirigencia política, y cada vez más la legitimación de los procesos a través de la implementación de mecanismos participativos.

Concebida la región como producto de un proyecto político de construcción colectiva por parte de los actores agrupados bajo tres lógicas: Estado - Mercado - Sociedad, se propone esta segunda etapa de concertación del modelo de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires la construcción del *mapa concertado* de las regiones.

A partir del mapa obtenido en la etapa previa, se instala su difusión y justificación técnica, entre los actores representativos de las distintas regiones, a fin de recepcionar aportes que permitan su reelaboración para obtener un modelo concertado, con la incorporación de las propuestas. La finalidad es obtener a partir de esta construcción colectiva y consensuada un mapa que exprese un modelo concertado de regionalización para la Provincia de Buenos Aires, que responda a las distintas lógicas de los actores involucrados: Estado - lógica del interés común y bien público-; Mercado -lógica del capital social-; Sociedad -lógica ciudadana-.

Por otra parte, se considerará la escala de referencia, la cual constituye el alcance de actuación, en términos de competencias dentro de una jurisdicción estatal que implique un nivel de gobierno: de actuación y alcance local y supralocal (provincial - nacional).

Identificados los actores relevantes y referentes de cada una de las regiones preliminares, se plantea una modalidad de trabajo organizada a través del siguiente procedimiento: un *primer momento* que incluye la estrategia de difusión, en la que se prevé la remisión a los actores de la información preparatoria, tanto del proyecto como de los avances, complementando la atención de consultas e inquietudes; la presentación del mapa general y difusión de cómo y a partir de qué premisas resultó su elaboración; la explicación, fundamentación y caracterización de la región delimitada.

En un *segundo momento*, de recepción de consideraciones, se generarán los mecanismos de eficiencia y organización para viabilizar que las distintas opiniones puedan ser efectivamente canalizadas. En los talleres y jornadas propuestos para este momento se establecerán plazos y entregas formales de las consideraciones que se pretendan incluir para su atención. El mecanismo propuesto, al tratarse de interacciones interinstitucionales, que desde su propia naturaleza son complejas, refleja una situación general abstracta de la cual irán surgiendo matices que serán resueltos procurando su adecuación a la situación particular que se pudiese presentar.

Por último, en un *tercer momento*, se reelaborará el modelo preliminar a partir de las opiniones y posicionamiento de los referentes regionales y se procederá a la devolución del mismo. Este momento es producto del cruce y cotejo con los resultados de la Etapa 1, como así también de la incorporación de los resultados correspondientes a la instancia participativa.

Corresponde en este punto señalar que como nivel “aceptable” se define preliminar y provisoriamente un porcentaje

de acuerdo general (producto de consensos parciales) que supere el 75% de la articulación de los indicadores y variables adoptadas que se representan en los contenidos de la matrices explicativas y valorativas y sobre la interpretación ofrecida de los mismos que justifican el límite tentativo de cada región

La instancia participativa, propia de este último momento, que amerite ser continuada para el logro de los niveles de consenso explicitados bajo el mismo mecanismo que el propuesto para la instancia anterior en cuanto a procedimiento. Consecuentemente, la instancia participativa puede tener distinta duración en las diversas regiones, y reiterarse en algunas de ellas, hasta la modificación de los niveles de acuerdo con el fin de lograr los consensos básicos deseables y/o aceptables, con todos los actores comprendidos en el proceso. Con el propósito de organizar de manera eficiente y efectiva la instancia participativa, que supone una gran complejidad, se considera oportuno diferenciar instancias sectoriales de participación de aquellas plenarios o totales.

Etapas 3. Básicamente la etapa consiste en la unificación de los productos y resultados obtenidos en las etapas anteriores en el Mapa de las Regiones de la Provincia, en el que se represente el modelo de regionalización para la Provincia de Buenos Aires con regiones flexibles, maleables y políticamente concertadas, y que constituya una herramienta de gestión eficiente y articulada tendiente a contribuir a un desarrollo regional equilibrado del territorio bonaerense.

En el entendimiento que el resultado esperado es la construcción de un modelo factible de real posibilidad de implementación, y en consecuencia un aporte a una efectiva gestión de las regiones de la Provincia de Buenos Aires, se propone la elaboración de lineamientos, mecanismos e instrumentos requeridos (existentes, existentes a reformular y/o faltantes) para la implementación del modelo en términos de viabilidad concreta de la capacidad de gestión y decisional de tales regiones.

Ello implica el diseño e implementación de políticas y la adopción de herramientas e instrumentos de gestión territorial y desde un enfoque desde la realidad propia de cada ámbito regional. En este punto y a la luz de los resultados en materia de coordinación interinstitucional, relaciones intergubernamentales en distintos niveles decisionales e implementación de políticas públicas, se observan múltiples dificultades. Esto se traduce, en una difusa asignación de competencias, que generan ineficiencia del Estado a partir de una debilidad estructural del sistema político-administrativo y tal circunstancia se potencia cuando deben abordarse problemáticas comunes a varios municipios (escala regional) con las consecuencias y repercusiones evidenciadas en: la omisión, superposición, obstrucción, y desaprovechamiento de las economías de escala; los desequilibrios y asimetrías regionales.

Este marco, da cuenta que si bien las políticas públicas se trazan el objetivo de garantizar la promoción del desarrollo endógeno y el bienestar colectivo, el resultado muchas veces es la fragmentación territorial y la exclusión social. Esto se debe en gran medida a la falta de correspondencia entre perspectivas e instrumentos adoptados para su solución, y a la inexistencia de experiencias concretas de innovación institucional y monitoreo, sostenidas en el tiempo y trascendentes a una gestión política determinada. Ello tiene su correlato en la articulación y/o desarticulación del territorio, y esta ligado también, al modo de ejercicio del poder político-administrativo que, desde la perspectiva regional, implica tanto los distintos niveles gubernamentales del estado y entre niveles gubernamentales horizontales. Por otra parte, ya hemos explicitado que la región supone una dinámica de interacciones entre aspectos culturales, actitud de solidaridad y cooperación, organización interinstitucional (publico- privada) que hacen a la capacidad de gestión que viabilice la creación de mecanismos de aprovechamiento de fortalezas y oportunidades y en consecuencia promueva la transformación del sistema productivo regional a fin de posicionarse con mayor competitividad global. De allí resulta impostergable la articulación de políticas locales e intermunicipales articuladas en el espacio regional. Ello implica la adopción de un rol protagónico del Estado Provincial, que contemple medidas, acciones y mecanismos que sean instrumento de la gestión regional.

En ese sentido, se plantea avanzar en la formulación de recomendaciones generales y premisas básicas, relativas a la organización institucional, recursos presupuestarios, alcances y competencias de las Regiones de la provincia de Buenos Aires emergentes del modelo resultante desde tres miradas:

1. Marco Institucional

La institucionalización de la conducción regional, es importante dado que su concreción al fin específico implica la definición de un equipo conductor con roles claros y misiones y funciones precisas de planificación y gestión tendientes a la promoción del desarrollo regional; constituye un referente para la ciudadanía y los actores sociales y un interlocutor para el sector privado y los actores económicos. Podría plantearse un Órgano Ejecutivo, netamente de gestión un Órgano Deliberativo necesariamente articulado al Poder Legislativo provincial, y un Órgano Consultivo, que garantice el asesoramiento experto y la legitimación inherente al proceso participativo de construcción del proyecto regional.

En el desarrollo previsto para esta etapa, se abordarán la pertinencia de los órganos que integren el esquema institucional, las alternativas de constitución de cada uno, su articulación con otros organismos suprarregionales y locales, su representatividad y composición. La idea es introducir recomendaciones y premisas que faciliten la implementación de modelos organizativos capaces de influir en la marcha del desarrollo regional.

2. Marco Económico - Presupuestario

Básicamente y desde una mirada simplificadora, los modelos estandarizados de financiamiento para programas y proyectos de escala micro regional o intermunicipal son de financiamiento externo y de financiamiento provincial y nacional. En la actualidad, si bien se registra una tendencia a generar programas de fortalecimiento desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores, son escasos aquellos programas provinciales y nacionales que procuran financiamiento sostenido para un plan de desarrollo regional, que incluyan ejecución de obras, inversiones, instancia que resulta una limitante para la consolidación de modelo regional.

3. Marco Normativo

Como antecedentes mas recientes en materia de intermunicipalismo, citamos que a mediados de los '90 se sanciona la ley provincial N°12288, que modificó el artículo 43 del Decreto Ley 6769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades), regulando los entes intermunicipales. La misma buscó favorecer la consolidación del proceso mediante una clarificación de su constitución legal y de sus aspectos administrativo – financieros.

También deben tenerse en cuenta las Leyes 12263 y 13580 de Consorcios productivos y Cooperativas de exportación y la Ley 12685 de creación de una Comisión Legislativa de estudio y evaluación de regiones, así como diversos decretos y actos administrativos que ahondan en los aspectos de descentralización administrativa de las regiones de la provincia en distintas carteras del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Bonaerense, a diferencia de la Constitución Nacional, resulta un aspecto medular en la problemática de la regionalización - descentralización entendidas ambas como procesos complementarios. Asimismo los aspectos de institucionalización y mecanismos de financiamiento, o afectaciones presupuestarias, pueden requerir de nuevos instrumentos normativos o de la reformulación del marco normativo vigente.

Esta etapa supone la elaboración de criterios técnico-normativos que sustenten la adecuación del marco jurídico - legal a partir de la modificación del actual vigente y/ o por sanción de legislación complementaria específica y/o fundamental.

Entre los resultados que pueden esperarse consideramos como significativos los que se detallan a continuación:

Instalación del tema regionalización y desarrollo regional en la agenda política provincial.

Aporte a la definición de un mapa regional consensuado, que incluye el diseño de una metodología flexible y participativa para la definición de las regiones.

Impulso a los planes estratégicos regionales, en el contexto de un Plan Provincial de Regionalización / Descentralización, advirtiendo y valorando las especificidades regionales, en materia productiva.

Promoción de una institucionalidad regional sostenible en el tiempo y con eficiencia progresiva.

Fomento del asociacionismo intermunicipal dentro de las regiones que incremente la capacidad de respuesta y eficiente la gestión del territorio.

Impulso en términos de gestión a la articulación público - privada mediante proyectos regionales específicos.

Fortalecimiento y facilitamiento de las relaciones intergubernamentales en el sistema asociado de decisiones que este supone.

Contribución al equilibrio territorial y a la consecuente reducción de asimetrías, potenciando la fertilidad territorial y mitigando los efectos de las regiones débiles.

Generación de un sistema que trascienda una gestión específica traducido a pautas, premisas y recomendaciones para una regionalización efectiva de la Provincia de Buenos Aires.

Introducción y progresiva profundización de los marcos jurídicos y jurisdiccionales que permitan la definición de regiones de hecho y de derecho.

Reflexiones Finales

El análisis realizado acerca de la regionalización en la Provincia de Buenos Aires y la diversidad de criterios desarrollados al respecto pone claramente de manifiesto la existencia de un fuerte interés académico y de la gestión en sus distintos niveles en la problemática de la regionalización.

Asimismo, si bien es dable reconocer un creciente interés de los gobiernos por implementar procesos de regionalización en la Provincia, puede sostenerse que no ha prevalecido un criterio integral que incluya la multiplicidad de variables que intervienen en la lógica de funcionamiento regional, existiendo diversos criterios sectoriales a la hora de constituir regiones en la provincia, cada cual con su propia lógica.

En este sentido, las distintas regionalizaciones existentes para la Provincia de Buenos Aires ponen de manifiesto el carácter convencional y unidimensional de cada modelo de regionalización debido a la dificultad de conjugar múltiples criterios en la construcción de las regiones. Sin embargo, la complejidad sistémica y estructural del territorio bonaerense, resultante de la heterogeneidad y diversidad geográfica, social, económica y cultural que presentan sus municipios, torna obsoletas las visiones unidimensionales. En un mismo espacio pueden establecerse tantas regiones como redes de relaciones se establezcan, pudiendo existir así múltiples configuraciones regionales en un mismo espacio.

Por otra parte, es importante destacar que en los distintos antecedentes relevados, existe coincidencia respecto de la necesidad de avanzar en la creación de auténticas regiones en el ámbito provincial, sin embargo se presentan

divergencias en la instrumentación operativa sobre la cual dichas regiones han de constituirse formalmente. Tendiente a superar los inconvenientes descriptos, los distintos autores consultados para el presente trabajo acuerdan en que la institucionalización de criterios regionales dinámicos, participativos y articulados, que permitan resolver los problemas de las distintas comunidades bonaerenses, se transforma en una nueva manera de gestionar la Provincia, y en una instancia intermedia de articulación entre el gobierno provincial y los municipios.

Se manifiesta así la necesidad de una clara comprensión del rol de la regionalización en el proceso descentralizador; la elaboración de un proyecto político tendiente al desarrollo de la región; la construcción de una identidad regional sólida y la formación de un conjunto de actores sociales que contribuyan a hacer efectiva la participación e impulsen el desarrollo regional.

Por otra parte, se observa la ausencia de un criterio de regionalización que entienda a la región como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, complementación y coordinación, y como instrumento para articular la toma de decisiones entre los actores locales y la Provincia. Los distintos modelos de regionalización existentes son el resultado de procesos “de arriba hacia abajo” y no de un proceso voluntario de los propios municipios “de abajo hacia arriba”, con excepción de los denominados consorcios productivos que representan un avance en este sentido.

La gestión de gobierno provincial ha tenido un marcado sesgo en el eje político de la descentralización. Al respecto se entiende que si bien este proceso puede ser plataforma de generación de instrumentos que promuevan el fortalecimiento de los gobiernos locales, y en consecuencia la promoción del desarrollo endógeno, se entiende que por sí sola no resulta suficiente para un avance integral en este sentido.

Instalado como par de base dialéctica el binomio Municipio - Región es menester reconocer que las políticas de descentralización y regionalización son necesariamente procesos simultáneos y articulados en interacción permanente. Por otra parte, y como se ha visto, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal resulta una debilidad estructural al momento de la construcción política económica y social de la región, y va en desmedro de la capacidad de gestión a escala regional, en tanto se superponen, se omiten, se delegan competencias, desaprovechando la sinergia inherente a un sistema asociado y de relaciones intergubernamentales.

Complementariamente se registra la ausencia de una política provincial sostenida en materia de regionalización, que conciba la región en términos políticos como producto del sistema federal concertado, en términos territoriales como factor de desarrollo endógeno y en términos socio-culturales, como integración de la diversidad de identidades. En ese sentido, la delimitación regional de la provincia en diversas materias específicas, no ha sido abordada de modo coordinado, más bien parecieran responder a criterios de agrupamientos que siendo de base territorial no ponderan el territorio como sujeto de desarrollo.

En base a los análisis efectuados puede concluirse que en la Provincia de Buenos Aires han primado las concepciones que entienden a la regionalización con características de partición espacial, en donde el establecimiento preciso de los límites cobra una importancia central y lleva a aproximar la regionalización a un ejercicio clasificatorio. Esta concepción ha determinado que los trabajos de regionalización habidos en la Provincia fundamentalmente desde los años '60 - '70 no hayan logrado superar su etapa inicial, es decir, no hayan podido avanzar más allá de la instancia propositiva, sumado además a los fuertes localismos existentes y a la ausencia de una conciencia de pertenencia regional que impidieron encarar la formulación de objetivos comunes de crecimiento y desarrollo. La debilidad anteriormente señalada se relaciona estrechamente con la utilización del criterio de la contigüidad geográfica para la delimitación regional. Este criterio debería ser superado por el de “comunidad sin proximidad”, entendiendo que la solidaridad del grupo no implica necesariamente la solidaridad espacial y un marco geográfico no invoca necesariamente una cohesión social, económica o psicológica.

Por otra parte se registra la ausencia de una institucionalización regional consolidada que contribuya con su compromiso y responsabilidad compartida a los procesos de construcción de estrategias regionales y de legitimación para la elaboración y formulación de planes estratégicos regionales.

Respecto a la creación de Consorcios Regionales en la Provincia, entendemos que constituyen un avance en materia de asociacionismo intermunicipal, superador del intermunicipalismo inicial. A diferencia de la noción de consorcios productivos sostenida desde la administración provincial, la vasta producción académica sobre el tema coincide en señalar que la conformación de estos consorcios debería establecer como principios básicos para su desarrollo los de especialización y complementariedad, basado en el reconocimiento recíproco de las comunidades que las integran y la subsidiaridad de cada una de ellas. Consideramos que estas asociaciones intermunicipales deberían ir más allá de la meramente “productiva”, proponiéndose un conjunto más amplio de metas, que asignen atención equiparable a la elaboración de una agenda económica, una agenda política y una agenda cultural para la región.

En marco, el nuevo modelo de regionalización propuesto para la Provincia de Buenos Aires, se sustenta en una visión integral y sistémica del desarrollo según la cual el despliegue de las potencialidades económicas de la región se realice en forma indisoluble con su desarrollo político y cultural. El esquema metodológico presentado se constituye así en soporte para la definición de la regionalización de la Provincia de Buenos Aires.

En ese sentido, se pretende contribuir a un debate complejo sobre los nuevos regionalismos y el significado que adquieren los mismos, en torno a la capacidad de respuestas específicas y diferenciadas en el sistema de articulación de lo global y lo local. Estos nuevos regionalismos se ligan a la inserción competitiva y transforman las lógicas y paradigmas tradicionales de las dimensiones sociales y territoriales de los procesos de integración. Ello sumado a las innovaciones tecnológicas que han impactado en los circuitos productivos y en la organización del mercado laboral.

La metodología del modelo propuesto apunta a crear las bases de una regionalización que responda a las nuevas necesidades, a partir de la consideración que la creación de las regiones no asume respuestas similares y que los contenidos de las mismas tienen una definición constructiva que surge de la interacción de los actores políticos y

actores de la sociedad civil con la consiguiente canalización institucional y definición normativa.

[1]

El presente trabajo se enmarca en el trabajo desarrollado desde la Dirección de Asuntos Municipales de la Universidad Nacional de La Plata, en el periodo 2007-2008: "Propuesta Metodológica para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires". Equipo de Trabajo: Arq. Tauber, Fernando; Arq. Delucchi, Diego; Arq. Martino, Horacio; Arq. María B. Sánchez A; Lic. Frediani, Julieta; Arq. Vázquez, Verónica; Arq. Nigoul, Patricia.

[2]

Entre los que destacamos los aportes realizados por Boffi, L. (1972); Farías, P. (1996); Zuccherino, R. (2003); Cuartango, O. y Cuartango, G. (2003); Legnini, C. (2004); Bonini, C. (2005); Tauber, F. (1999, 2007); Elgue, M. y Haddad, V. (2005); entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Boffi, L. (1972). Intermunicipalismo, en Curso de Municipalismo, La Plata.
- 2.- Boisier, S. (1996). La gestión de las regiones en el Nuevo Orden Internacional. Cuasi Estados y Cuasi Empresas” en Revista Modernidad y Territorio, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile.
- 3.- Bonini, C. (2005). Cap. Municipalismo, Descentralización y Región En: Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- 4.- Bugallo, S. (2004). Hacia un Plan de Desarrollo para la Provincia de Buenos Aires.
- 5.- Bugallo, S. (2005). Acerca de la Regionalización. Plan Trienal 2004-2007.
- 6.- Centro de Estudios Populares (2001). Metodología para la Regionalización de la provincia de Buenos Aires y marco regulatorio de los Consorcios Regionales.
- 7.- de la Provincia. 1996. Libro Región Capital.
- 8.- Esteban, R.; Rossi, D. (2003). V Seminario Nacional de RedMuni. La reforma municipal pendiente: porqué y para qué. Aportes hacia una Regionalización Posible y Necesaria para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- 9.- Fernández, V. (2001). Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. EURE (Santiago).
- 10.- Frediani, V.; Frediani, J. (2006). Hacia un nuevo rol de los municipios en la Argentina.
- 11.- Hernández, R.(1996). Un modelo de desarrollo regional. Provincia de Buenos Aires.
- 12.- Legnini, C. (2004). Municipalismo, Descentralización y Región. En: Revista Eje de Desarrollo “Cruz del Sur”. Instituto de Cs. Políticas, Sociales y Económicas para el Desarrollo Bonaerense (INDEB).
- 13.- Llorens Corvalán, M. (2001). Modernización de las estructuras y del funcionamiento de la administración municipal. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- 14.- Mattos, C. (1986). En “Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional”. Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política, Desarrollo regional: nuevos desafíos, Madrid.
- 15.- Matus, C. (1997). Los tres cinturones de Gobierno. Fundación Altadir. Caracas.
- 16.- Ministerio de Economía de la Prov. de Buenos Aires. 1989-1991. Plan Trienal 1989 – 1991: “Plan de los 1000 Emprendimientos”.
- 17.- Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Municipales Institucionales del entonces Gobierno
- 18.- Reca, R. (2002). Derecho Urbanístico. Volumen III: Área Metropolitana. Ed. La Ley.
- 19.- Sabsay, D.; García, M.; Nápoli, A.; Ryan, D. (2002). Región Metropolitana de Buenos Aires: Aporte jurídico-institucional para su construcción. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).www.farn.org.ar
- 20.- Tauber, F (1998). Ideas para una agenda de política municipal.
- 21.- Tauber, F (1998). Programa Observatorio de Calidad de Vida. La Plata.
- 22.- Tauber, F (2001). PRDM: el Programa de Reformas y Desarrollo de los Municipios argentinos 2. Revista: Contactar, la revista de los municipios; no. 8. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. ISSN: 1514-6456.
- 23.- Tauber, F. (1994). Situación actual de la agricultura y la ganadería en la provincia de Buenos Aires: introducción.
- 24.- Tauber, F. (1998). Elaboración de la metodología para el desarrollo integral del TOA

- 25.- Tauber, F. (1998). Enfoque sistémico del desarrollo municipal.
- 26.- Tauber, F. (1999). Autonomía, descentralización y regionalización: un desafío institucional para el Estado. En: Revista CONTACTAR, N° 2.
- 27.- Tauber, F. (2000) Región Capital y área metropolitana. Revista: Arquitectos; no. 61.
- 28.- Tauber, F. (2000). La hora de los municipios.
- 29.- Tauber, F. (2001). Metodologías para la implementación de un plan estratégico.
- 30.- Tauber, F. (2002). Universidad y sociedad, el cambio necesario. Reflexiones desde la extensión: un área de relación con la comunidad. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes; Federación Argentina de Municipios. ISBN: 987-558-002-3.
- 31.- Tauber, F. (2004). Planeación institucional: planeamiento estratégico y continuo.
- 32.- Tauber, F. (2006). Plan Estratégico 2004-2007. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- 33.- Tauber, F., Sánchez, M (2002). Programa Observatorio de Calidad de Vida. Estrategia de Desarrollo Regional. Revista: Boletim Informatico da CORI; año 8, no. 46. Evento: IV Jornada Científica da AUGM sobre Meio Ambiente (28 al 31 de octubre de 2001).
- 34.- Tauber, F.; Delucchi, D. (1999). El proceso del desarrollo local y el valor de la información.
- 35.- Tauber, F.; Delucchi, D. (2007). Construcción metodológica para el plan estratégico participativo del CODENOBA.
- 36.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Bognanni, L. (1995). La Plata: Propuestas Para un futuro de Progreso.
- 37.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Guardia H. (1995). Metodologías y estrategias para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva en la actividad agropecuaria de la zona de crecimiento común. Ed.: Foro Intermunicipal de Promoción del Empleo.
- 38.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J. (2002). Planificación estratégica en tiempos de crisis: la necesidad de la permanente readecuación metodológica.
- 39.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J. (2002). Procesos de innovación en la gestión local: información, tecnologías de gestión, participación comunitaria y readecuación organizacional: el caso de Tres Arroyos.
- 40.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J.; Pintos, P.; Martino, H. (2002). La construcción de una región a partir de un proceso de planificación participativa: Región Tuyú Mar y Campo, una experiencia inédita de planificación estratégica participativa. Evento: IV Seminario Nacional de Redmuni/INAP: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local" (Córdoba, Argentina, 29 de noviembre de 2002).
- 41.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Longo, J.; Pintos, P.; Martino, H. (2003). Planificación estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica. Evento: IV Seminario Nacional de Redmuni/INAP: "Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local" (Córdoba, Argentina, 29 de noviembre de 2002).
- 42.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H. (2001). El Programa de Apoyo a los Municipios.
- 43.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Pintos, P. (2006). La planificación estratégica participativa.
- 44.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Martino, H.; Sánchez A M. B.; Frediani, J.; Vázquez, V.; Nigoul, P. (2008). Propuesta Metodológica para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires.
- 45.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Sanchez, M.; Martino, H., Frediani, J. (2000). Los planes estratégicos y los planes de financiamiento
- 46.- Tauber, F.; Delucchi, D.; Sanchez, M.; Martino, H., Frediani, J. (2007). Construcción de una metodología participativa para el plan estratégico Zárate.

- 47.- Tauber, F.; Grégori, M.; Salvioli, M.; Larrivey, G. (2003). Diagnóstico urbano ambiental expeditivo de la ciudad de Trelew.
- 48.- Tauber, F.; Martino, H. (2006). Estudio sociolaboral del partido de Bolívar provincia de Buenos Aires.
- 49.- Tauber, F.; Martino, H. (2006). Proyecto Parque Industrial de Ensenada (PIE).
- 50.- Tauber, F.; Martino, H.; Delucchi, D.(2001). El Programa de Apoyo a los Municipios.
- 51.- Tauber, F.; Saccone, E.; Echave (1995). Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo de los municipios del Foro Intermunicipal de Promoción de Empleo. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- 52.- Tauber, F.; Sánchez Arrabal, M (2000). Interdisciplina en la formación ambiental a través del Programa Observatorio de Calidad de Vida.
- 53.- Tauber, F.; Sánchez Arrabal, M.; Frediani, J.; Delucchi, D. (2007). Los planes estratégicos y el gobierno local. Herramienta consensuada para el desarrollo local, como experiencia de participación comunitaria.
- 54.- Tauber, F.; Sanchez, M. (2006). Los planes estratégicos y el gobierno local.
- 55.- Tauber, F.; Vitalone, C.; González, M.; Delgado, O.; Longo, J.; Miró, E.; Resa, S.; Saraví Cisneros, R.; Stangatti, L.; Zanesi, A.; Narbaitz, Ca.; Panuncio, M.; Conti, A. (1998). Región Capital de la provincia de Buenos Aires, estudio exploratorio de sus ventajas comparativa.
- 56.- Tauber, F.; Zivano, G.; Fulco, C.; Merino, J.; Arrieta, G. (1999). Proceso participativo para la formulación y gestión institucional y social de un proyecto de desarrollo sustentable.
- 57.- Tauber, F; Delucchi, D.; Sánchez, M.; Martino, H; Frediani, J. (2000). Los planes estratégicos y los planes de financiamiento. Evento: I Encuentro Regional de Planificación y Gestión Urbana (Junín, año 2000).